



Independent observer
of the Global Fund

Le BIG observe des progrès dans les procédures d'établissement des subventions du Fonds mondial, mais identifie des retards dans la mise en œuvre des améliorations des systèmes

Le deuxième audit en trois ans du Bureau de l'Inspecteur général sur les procédures d'établissement des subventions du Fonds mondial a constaté que bon nombre des risques identifiés lors du premier audit ont été circonscrits. Cependant, précise le Bureau de l'Inspecteur général, la mise en œuvre des améliorations des systèmes a connu des retards, lesquels peuvent affecter la capacité du Fonds mondial à signer les subventions dans les délais. En outre, « certaines améliorations sont nécessaires pour la mise en œuvre de nouvelles initiatives... et pour rendre l'accès au financement et les procédures d'établissement des subventions plus efficaces ».

Un [rapport](#) sur l'audit a été publié le 30 mai.

Le Bureau de l'Inspecteur général qualifie de « partiellement efficaces » la conception des procédures d'établissement des subventions, des systèmes et des outils. Cette note est la deuxième meilleure des quatre notes du système de notation du Bureau de l'Inspecteur général, qui va de « efficace », à « partiellement efficace », à « nécessite des améliorations significatives » et enfin « inefficace ».

Le Bureau de l'Inspecteur général a réalisé ce récent audit en raison des déficiences significatives identifiées lors de l'audit de 2015 (voir l'[article](#) de la version anglaise de l'OFM). Depuis l'audit initial, le Secrétariat a mis en œuvre les mesures suivantes :

- Des procédures différenciées ont été mises en place pour la demande, l'examen et l'approbation des subventions, en fonction du contexte national et des sommes allouées au pays ;
- Les documents requis pour l'établissement des subventions ont été simplifiés ; ils sont passés de 22

- en 2015 à 10 à l'heure actuelle ;
- Les outils et documents-types existants ont été améliorés à la lumière des risques identifiés dans l'audit de 2015 ;
- La gestion des risques dans les procédures d'établissement des subventions a été définie formellement dans une note de politique opérationnelle ;
- Un outil intégré de gestion des risques a été conçu pour aider les équipes de pays à évaluer les risques tout au long du cycle de gestion des subventions (cet outil devrait être déployé d'ici septembre 2017) ;
- Les procédures de gouvernance liées à l'approbation des subventions ont été améliorées. La qualité de la documentation préparée pour le Comité d'approbation des subventions a notamment été améliorée.

D'après le Bureau de l'Inspecteur général, malgré l'amélioration des procédures et des outils, des difficultés demeurent au niveau des systèmes appuyant l'établissement des subventions. Le Secrétariat a identifié la nécessité d'apporter des améliorations aux systèmes en vue d'atténuer les retards observés pendant le cycle de financement 2014/2016 dans l'établissement des subventions. Toutefois, indique le Bureau de l'Inspecteur général, la mise en œuvre des améliorations a elle aussi connu des retards, qui risquent d'affecter la ponctualité d'établissement des subventions durant le cycle de financement en cours.

L'audit a identifié trois domaines où des améliorations sont nécessaires : 1) les systèmes appuyant l'établissement des subventions, 2) les procédures liées aux investissements à effet catalyseur et au cofinancement et 3) les contrôles internes.

Systèmes appuyant l'établissement des subventions

En septembre 2015, le Secrétariat a lancé le projet Accélération de la gestion intégrée (AIM) pour gérer le développement et la mise en œuvre de ces systèmes sous-jacents. D'après le Bureau de l'Inspecteur général, ce projet a enregistré quelques premiers succès, parmi lesquels l'alignement des données des demandes de subvention sur l'établissement de celles-ci, la migration des données clés des subventions des anciens systèmes vers le système intégré, et la création de documents-types de rapport.

Un module d'accès au financement a été mis en œuvre, mais plus tard que prévu, en mars 2017 seulement. Il y a également eu des retards dans la mise en œuvre du module d'établissement des subventions, qui était encore en cours de développement au moment de l'audit. Le plus gros du module d'établissement des subventions devrait être déployé en mai 2017, selon le Bureau de l'Inspecteur général, date à laquelle il est prévu que commence l'établissement de la subvention pour la plupart des 93 demandes de financement déposées en mars, pour la première période d'examen. Or, estime le Bureau de l'Inspecteur général, cela est trop serré et ne laisse pas de marge de manœuvre suffisante pour tout retard supplémentaire du projet ou pour la mise en œuvre des modules. En cas de retards additionnels, ajoute le Bureau de l'Inspecteur général, des fonctions clés comme le cadre de résultats généré par le système et les documents-types relatifs aux produits de santé et au budget détaillé risquent de ne pas être prêtes à temps pour permettre l'établissement et l'approbation efficaces des subventions.

Selon le Bureau de l'Inspecteur général, le Secrétariat et l'équipe de projet ont attribué les retards aux « difficultés rencontrées en matière de qualité des données, de compatibilité pour la migration des données et d'exigences opérationnelles en constant changement ». Le Bureau de l'Inspecteur général juge que le Secrétariat a bien fait de décider de résoudre ces problèmes avant de déployer les modules.

À titre de mesure d'atténuation, indique le Bureau de l'Inspecteur général, le Secrétariat a mis sur pied un groupe de coordination chargé de surveiller la mise au point des procédures et systèmes appuyant l'établissement des subventions. S'il y a lieu, ce groupe déploiera des solutions de substitution pour les systèmes et procédures qui ne seraient pas prêts. Selon les explications du Bureau de l'Inspecteur

général, ces solutions comprendront l'utilisation de nouveaux documents-types hors ligne ou d'anciens outils, systèmes et procédures pendant que le Secrétariat met au point et déploie les nouveaux. Le Bureau considère adéquate la conception de cette mesure d'atténuation, même si, souligne-t-il, son efficacité ne pourra être évaluée qu'une fois terminée la procédure d'établissement des subventions.

Procédures liées aux investissements à effet catalyseur et au cofinancement

En novembre 2016, le Fonds mondial a approuvé 800 millions de dollars au titre des investissements à effet catalyseur, visant des projets qui ne peuvent être traités efficacement au travers des sommes allouées aux pays mais sont néanmoins considérés essentiels à la réalisation des objectifs de la stratégie 2017/2022 du Fonds mondial. Les investissements à effet catalyseur se composent de trois filières de financement, à savoir les fonds de contrepartie, les subventions multipays et les initiatives stratégiques. D'après le Bureau de l'Inspecteur général, le Secrétariat n'a défini qu'une partie des aspects opérationnels des trois filières. Les politiques, les procédures et les orientations relatives aux subventions multipays et aux initiatives stratégiques doivent encore être élaborées. (Pour ce qui est des subventions multipays, le Secrétariat espère avoir terminé la préparation des supports de demande et des notes d'orientation d'ici la fin du mois de juin.)

De plus, indique le Bureau de l'Inspecteur général, vu la brièveté des délais entre l'approbation par le Conseil d'administration (17 novembre) et la première vague de demandes de financement (20 mars), il a été difficile pour les pays de satisfaire aux exigences relatives aux fonds de contrepartie, qu'il décrit comme étant « d'une complexité significative ».

Le Bureau cite comme exemple le fait que les fonds de contrepartie requièrent des démarches de programmation ambitieuses et innovantes, reposant sur des faits probants. Il peut s'agir de priorités stratégiques comme l'intensification de programmes de lutte contre le VIH ciblant les populations clés fondés sur des faits avérés, de l'élimination des obstacles entravant l'accès aux services de lutte contre le VIH liés aux droits de l'Homme ou encore de la réduction de l'incidence du VIH chez les adolescentes et les jeunes femmes. De telles interventions sont complexes, explique le Bureau de l'Inspecteur général, et il faut un temps considérable pour mener les recherches nécessaires sur les démarches programmatiques permettant de réaliser les priorités stratégiques puis les mettre au point.

Selon le Bureau de l'Inspecteur général, le Secrétariat a fait des efforts significatifs dans le bref intervalle disponible pour élaborer pour les pays des supports et orientations concernant la demande de fonds de contrepartie, mais il n'y a pas eu suffisamment de temps pour mettre au point ce que le Bureau appelle des « interventions de gestion du changement », autrement dit des formations et autres méthodes d'introduction de nouvelles initiatives.

Au cours de la première période de candidature, 13 pays ayant déposé des demandes de financement pour plusieurs composantes étaient admissibles aux fonds de contrepartie. Le Bureau de l'Inspecteur général indique que seuls 7 de ces 13 pays avaient présenté une demande de fonds de contrepartie aux côtés de leurs demandes de financement générales, et que cela tient au moins en partie aux délais limités. Selon le Bureau de l'Inspecteur général, le Secrétariat s'attend à ce que les six autres pays présentent leur demande de fonds de contrepartie soit pendant l'établissement des subventions, soit pendant leur mise en œuvre. « Cela complique les procédures d'accès au financement et d'établissement des subventions », a déclaré le Bureau de l'Inspecteur général, « étant donné que le Comité technique d'examen des propositions devra examiner ces demandes séparément, en plus des autres ».

Concernant le cofinancement, le Bureau de l'Inspecteur général informe que, bien que le Conseil d'administration ait approuvé en avril 2016 une politique en matière de pérennité, de transition et de cofinancement, la note de politique opérationnelle sur le cofinancement n'a été approuvée que le 31 mars 2017, « ce qui signifie que les activités associées de gestion du changement n'ont pas encore

été menées ».

Selon le Bureau de l'Inspecteur général, ces difficultés sont compliquées par le volume des demandes de financement reçues durant la première période. Le 20 mars, le Secrétariat a reçu 93 des 228 demandes de financement attendues pour le cycle actuel de financement, malgré le fait que les procédures et systèmes d'appui n'étaient pas tous prêts. Ces 93 demandes représentent quelque 5 milliards de dollars, soit près de la moitié de l'allocation totale pour la période 2017/2019.

D'après le Bureau de l'Inspecteur général, les pays et le Secrétariat auraient pu mieux faire au niveau du calendrier de dépôt des demandes. Il note du reste que 13 des 93 demandes de financement reçues durant la première période comportent des subventions existantes qui n'arrivent à échéance qu'en 2018 ou 2019. Par ailleurs, 55 composantes de maladies ont des subventions en cours qui prennent fin en 2017 et pour lesquelles les candidats n'ont pas présenté de demande de financement pendant la première période. (Note de la rédaction : Le Secrétariat s'attendait à ce que les demandes de financement relatives à la plupart de ces 55 composantes soient présentées durant la deuxième période, dont la date limite de dépôt était le 23 mai).

Selon le Bureau de l'Inspecteur général, le Secrétariat estime que 66 composantes auront besoin de plus de temps pour préparer leur demande de financement (51 auront besoin de trois mois supplémentaires, 15 auront besoin de six mois additionnels). Il ajoute que le Secrétariat envisage les mesures possibles, dont des prorogations des subventions, afin d'éviter l'interruption des traitements, tout en précisant que la capacité d'intensifier les interventions est limitée pendant les prorogations.

Contrôles internes

Pour la période 2017/2019, les procédures de candidature, d'examen et d'approbation des subventions ont été différenciées et simplifiées. D'après le Bureau de l'Inspecteur général, cela requiert d'intégrer les contrôles pertinents afin d'éviter les abus et d'obtenir des bénéficiaires optimaux. Cependant, indique-t-il, deux contrôles clés doivent encore être définis : l'évaluation des capacités des maîtres d'œuvre et l'identification des modifications majeures après l'examen par le Comité technique d'examen des propositions.

Dans le cadre de la procédure différenciée d'établissement des subventions, l'évaluation des capacités des maîtres d'œuvre est uniquement requise lorsqu'ils agissent pour la première fois en qualité de maître d'œuvre auprès du Fonds mondial ou s'il y a eu des modifications majeures des activités réalisées. Une note de politique opérationnelle définit les critères régissant la réalisation d'une évaluation complète ou personnalisée des capacités. Cependant, précise le Bureau de l'Inspecteur général, les procédures d'établissement et d'approbation des subventions comportent des contrôles limités concernant la conformité de l'évaluation des capacités des maîtres d'œuvre aux critères visés dans la politique opérationnelle. « L'évaluation est une composante clé de la procédure d'établissement de la subvention, qui permet au Secrétariat d'identifier, hiérarchiser et mettre en place les mesures d'atténuation destinées à assurer la mise en œuvre efficace des subventions après la signature de l'accord », estime le Bureau de l'Inspecteur général.

Concernant les modifications majeures, le Comité technique d'examen des propositions examine le centrage technique et stratégique des interventions envisagées dans les demandes de subvention présentées par les pays. Toute modification majeure introduite au stade de l'établissement de la subvention, concernant par exemple le budget du programme, les modalités de mise en œuvre ou l'utilisation des produits de santé, doit être soumise à un examen supplémentaire par le Comité technique d'examen des propositions avant approbation de la subvention. Toutefois, ajoute le Bureau de l'Inspecteur général, les contrôles associés destinés à identifier les modifications majeures apportées aux demandes de financement et aux subventions après l'examen du Comité technique d'examen des

propositions doivent encore être institués.

Mesures de gestion convenues

Le Secrétariat a accepté de mettre en œuvre les mesures suivantes en réponse aux constatations de l'audit :

- mise au point d'un plan triennal concernant la mise en œuvre d'améliorations des principaux systèmes et procédures de gestion des subventions (afin de garantir que les améliorations soient commencées et terminées dans les temps) ;
- liaison avec le Conseil d'administration pour garantir l'alignement des décisions de politique sur le plan triennal ;
- finalisation de l'élaboration des procédures de gouvernance et de gestion concernant les initiatives stratégiques ;
- élaboration et mise en œuvre de procédures et orientations concernant les subventions et processus multipays, et de contrôles relatifs à l'examen et à l'approbation des investissements stratégiques ;
- poursuite des activités de gestion du changement et renforcement des principes s'appliquant aux nouvelles composantes d'établissement des subventions pour le cycle de financement 2017/2019 (avec les équipes de pays et les maîtres d'œuvre dans les pays) ;

mise à jour du formulaire d'autorisation d'établissement des subventions pour remédier aux problèmes de contrôles internes.

[Read More](#)
